

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 13820091150559

UDC_____

厦门大学

硕 士 学 位 论 文

公共财政支出需求与绩效研究：基于大学生和 MPA
学员问卷调查的实证分析

A Need-Performance Analysis of Public Finance:
Evidences from Surveys on College and MPA Students

陈杰

指导教师姓名：张 光 教授

专 业 名 称：政治学理论

论文提交日期：2012 年 5 月

论文答辩时间：2012 年 月

学位授予日期：2012 年 月

答辩委员会主席：_____

评 阅 人：_____

2012 年 月

厦门大学博硕士论文摘要库

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

中文摘要

本文试图通过经验研究的方式,探讨如下问题:我国政府建设公共财政的努力在公民那里获得了哪些反响?我国的财政规模是否与我国的经济发展水平和人民的需求相适应?我国财政资金的使用方式是否反映了社会经济发展的需要和公民的需求?我国财政资金的使用效果是否让公民感到满意?公民对政府财政资金使用效果的满意度是由哪些因素决定的?我们参考国内外有关政府公共服务满意度研究成果(如美国消费者满意度模型),借鉴国际社会调查项目“政府角色”基础问卷的提问方法,以我国 2007 年新设的财政支出功能分类为依据,设计了一套有关财政支出功能分类需求优先性和满意度评价问卷,并在大学生和 MPA 学员这两个群体中进行了问卷调查。问卷调查数据分析表明,受访者认为,社会保障、医疗健康、环境保护、教育等民生性支出为政府应当增加财政投入的优先部门,而财政对党政部门行政管理、国企经营的投入应当显著减少。除了国防、科学技术等少数支出领域之外,受访者对大多数财政支出部门绩效的满意度评价不高。为了寻求决定政府施政满意度的“隐性”驱动因素,我们以政府施政满意度评价为因变量、以各项财政功能支出满意度评价为自变量建立多元回归模型。行政管理和社会保障在大学生样本和 MPA 学员样本中均为影响力最大的驱动因素。我们对这些问卷调查数据的分析结果,与 2007 年以来我国财政支出规模及其构造变动的实际发展,进行了比较分析。就预算内支出而言,一般公共服务即行政管理支出是增长最小的部门,交通运输为增长幅度最大的部门,而社会保障、医疗卫生、环境保护等民生部门的增长,亦显著大于预算内财政总支出的增长。然而,用于行政管理的预算外支出增长率仍旧非常可观。这些发现表明,我国公共财政建设尚处于刚刚起步的阶段,未来还需要在党的科学发展观指导下不断改革和完善。

关键词: 公共财政; 满意度评价; 需求分析

Abstract

This thesis attempts to utilize empirical data to study the following questions. What Chinese citizens perceive the government's efforts to construct public finance? Do they consider the current government size appropriate? Does the sectoral distribution of fiscal expenditure serve citizens' need? Are they satisfied with the goods and services of governments financed by fiscal revenues. Which sector they need most? With which sector they feel most satisfied? What determines the overall satisfaction of the government's performance? In order to explore these questions, we design a questionnaire by referring to various studies about satisfaction of goods and services, such as the American Customer Satisfaction Index, and to the survey of the government role offered by the International Social Survey Program. This questionnaire was conducted among two groups of people, college students and MPA students. The data analysis indicates that the sectors of social security, health, environmental protection and education are what the correspondents of college and/or MPA students want their governments to increase fiscal inputs. However, fiscal inputs into governmental administration and state-owned enterprises should be decreased greatly. In terms of evaluation of sectoral performance satisfaction, most sectors rank low, with a few exceptions such as national defense and science and technology. In order to identify the driving causes of citizens' overall evaluation of the government as a whole, we run models with the overall satisfaction of government performance as the dependent variable, and satisfactions of various fiscal expenditure categories as the independent variables. The two most striking findings are that governmental administration and social security are the two strongest determinants of overall satisfaction for both samples of college and MPA students. We then compare the findings of questionnaire data analysis with the data of fiscal

expenditures, both budgetary and extra-budgetary, and government employment. From 2007 to 2010, the year for which the most recent data are available, budgetary expenditures for general public services, or governmental administration, did grow at a rate lower than any other expenditure category. Budgetary expenditures for transportation and communication increased fastest, and those for social security, health, and environmental protection increased at rates higher than the rate of the overall budgetary expenditures. However, as is well known, there are substantial extra-budgetary resources in China. The extra-budgetary resources devoted to governmental administration are substantial, if not huge, and they have increased much rapidly than the extra-budgetary spending on education and other sectors concerning social welfare. These findings indicate that the build-up of public finance has only started, we have a long way to go for completing such a build-up.

Key words: Public Finance; Satisfaction Evaluation; Need Analysis

目录

第一章 导言.....	1
第一节 问题的提出.....	1
第二节 相关文献综述.....	5
第三节 本文的创新点和不足.....	18
第四节 论文结构.....	19
第二章 研究设计.....	21
第一节 财政支出功能分类.....	21
第二节 问卷的制作和实施.....	28
第三节 小结.....	31
第三章 统计发现报告和讨论.....	32
第一节 描述性分析发现.....	32
第二节 推论性统计分析发现及其讨论.....	39
第三节 与现实的比较.....	50
第四节 小结.....	53
第四章 结论.....	55
参考文献.....	58
附表:政府职能和财政预算认知和态度调查问卷.....	62
致谢.....	67

Abstract

Chapter I Introduction.....	1
Section I Research Questions.....	1
SectionII Literature Review.....	5
SectionIII Innovations and Schortcomings.....	18
SectionIV The structure of the Paper.....	19
Chapter II Research Design.....	21
Section I Fiscal Expenditure Categories.....	21
SectionII Making Questionnaire and Conducting Surveys.....	28
SectionIII Summary	31
ChapterIII Report and Analysis of Statistical Findings....	32
Section I Descriptive Analysis.....	32
SectionII Inference Analysis.....	39
SectionIII Comparison with Actual Fiscal Spending.....	50
SectionIV Summary.....	53
ChapterIV Conclusion.....	55
References.....	58
Appendix.....	62
Acknowledgements.....	67

厦门大学博硕士论文摘要库

第一章 导言

第一节 问题的提出

在这篇论文中，我们将试图回答如下几个问题：我国的财政规模是否与我国的经济发展水平和人民的需求相适应？我国财政资金的使用方式是否反映了社会经济发展的需要和公民的需求？我国财政资金使用效果是否让公民感到满意？公民对政府财政资金的使用效果的满意度是由哪些因素决定的？我们将使用问卷调查和统计分析的手段，了解公民对公共财政的规模和支出结构的需求和满意度评价，并探寻影响其评价的决定因素。改革开放以来，尤其是进入本世纪以来，我国财政收入与支出规模和构造的变动，决定了本文的研究，无论在政策层面还是在理论层面，都具有重要的意义，具有一定的创新性。

自1978年改革开放以来，我国财政规模，按财政支出占GDP比重测量，经历了财政大包干时期（1980-1993）逐渐减小到分税制时期（1994至今）逐渐增大的过程。1978年，按预算内口径计算，财政支出占国民生产总值比重为31%，如果加上预算外收入或支出，则财政占GDP的规模高达40%。到分税制改革的1994年，预算内财政支出占GDP比重下降至12%，加上预算外收入和社会保障基金收入，财政占GDP比重为17.4%。分税制改革以来，尤其是在新的世纪以来，我国的财政规模以显著大于经济规模扩张的速度增长。从2003到2010年，我国的国民生产总值从13.58万亿元上升到40.12万亿，按可比价格计算增长了1.42倍。而在这同一时期，预算内财政收入和支出则分别从2.17和2.47万亿元增至8.31和8.99万亿，增长了2.13和1.98倍。与此同时，在这段时期，地方政府的土地财政收入也急剧膨胀，从2003年的5421亿元增至2009年的29109.94亿元，按可比价格增长了3.5倍。这些发展所导致的主要结果之一是财政支出占GDP规模的持续上升。按预算内口径计算，这一比重从1995年的11.4%上升至2010年的22.3%。而按照财政收入全口径即包括预算内、预算外、国有土地使用权出让和社会保障基金收入在内，2009年的财政规模占GDP比重已经超过30%。改革开放三十年后，中国的财政规模

再度回升至相当于改革前预算内支出占GDP比重的水平。^①

改革开放期间，在财政规模发生先降后升的同时，我国的财政收支构造也发生了深刻的变化。著名财政学家高培勇教授于2008年在《经济研究》上发表的题为《公共财政：概念界说与演变脉络——兼论中国财政改革30年的基本轨迹》的论文，精辟地阐述了变化的历程，值得我们在此长篇借用。高培勇（2008）把传统计划经济体制下的财政运行格局概括为：“财政收入主要来自于国有部门；财政支出主要投向于国有部门；财政政策倾向于在国有和非国有部门之间搞区别对待。”^②具体来说，在财政收入一翼，1978年，以全国财政收入为100%，来源于国有经济单位上缴的利润和税收分别为51%和35.8%，两者合计86.8%。如果再加上带有准国有性质的集体经济单位的缴款（12.7%），整个财政收入几乎是清一色的国有来源结构（99.5%）。因而，可以说，那个时候的财政收入，取的主要是来自国有部门的自家之财（参看马骏，2011）。在财政支出一翼，1978年，以全国财政支出为100%，其中的40.2%用于基本建设支出（形成国有资产）。再加上专门投向于国有经济单位的增拨企业流动资金支出（5.9%）、挖潜改造资金和科技三项费用支出（5.6%）、弥补国有企业亏损支出（1%）以及同属于国有部门支出系列的国防费支出（15%）、行政管理费支出（4.4%）、文教科学卫生事业费支出（10.1%）、工交商业部门事业费支出（1.6%）和地质勘探费支出（1.79%）等等，花在国有部门身上的钱，占到了整个财政支出的绝大部分（85.6%）。那个时候，

^① 以上数据除土地财政收入外和预算外收入，均来自于《中国统计年鉴2011》，2003年土地财政数据来自于《国土资源统计年鉴2009》，2010年土地财政数据来自于财政部《关于2010年中央和地方预算执行情况与2011年中央和地方预算草案的报告》。预算外收入数据来自《中国财政年鉴》。我们使用居民消费价格指数对GDP和财政数据进行折减，并算出可比价格下的各类增长率。2009年财政规模的计算方式是：预算内支出68518.3亿元+预算外收入6414.65亿元+社保基金收入16115.6亿元+国有土地使用权出让收入14239亿元=105287.55亿元/GDP341401.5亿元=30.84%。同年，一般预算内财政对社保基金的补助为1776.73亿元，相当于GDP的0.52%。扣除这个重复计算因素，2009年财政总规模占GDP比重为30.32%。（这一计算中的土地财政收入数据见《财政部部长：2009年全国土地出让收入14239亿元》，<http://news.cd.soufun.com/2010-03-09/3140501.htm>，2012年3月20日上网获得）。值得一提的是，2011年我国财政收支继续以远远高于GDP的增长速度扩张。据权威部门测算，2011年全国GDP为47.456万亿元，按当年价格计算，比2010年增长17.5%。而同年的预算内财政收支分别为103740.01和113740.01亿元，按当年价格计算，比2010年增长了24.8%和26.6%。土地财政收入更是高达33166.24亿元，与2010年相比，按当年价格计算，增长了14%。（参见：财政部《关于2011年中央和地方预算执行情况与2012年中央和地方预算草案的报告》，和国家发展与改革委员会《关于2011年国民经济和社会发展规划执行情况与2012年国民经济和社会发展规划草案的报告》）。

^②高培勇：《公共财政：概念界说与演变脉络——兼论中国财政改革30年的基本轨迹》，载《经济研究》，2008年第12期，8页。

虽也有用于农业、农村和农民的三农支出，但是所占的份额极小（6.85%），就连称谓也被贴上了特殊的标签——支援农村生产支出（第8-9页）。

高培勇认为，以上的财政收支模式证明传统财政体制是一个“区别对待”的体制。首先，它是国有制财政。以所有制性质分界，传统体制下的财政收支活动，主要在国有部门系统内部完成。而非国有部门则或是游离于财政的覆盖范围之外，或是位于财政覆盖范围的边缘地带。其次，它是城市财政。以城乡分界，传统体制下的财政收支活动，主要在城市区域内部完成。而广大农村区域，则或是游离于财政的覆盖范围之外，或是位于财政覆盖范围的边缘地带。再次，它是生产建设财政。以财政支出的性质分界，传统体制下的财政支出活动，主要围绕着生产建设领域而进行，生产建设性支出是财政支出的大头。至于非生产性或非建设性的支出项目，其中主要是以改善民生为代表的公共服务性支出项目，则往往被置于从属地位或位于边缘地带。这一收支格局，反映了传统体制的二元经济社会制度，“显然不能说是公共性的，至少其公共性是被打了折扣的”（第9页）。

经过了三十余年的改革，我国的财政收支格局有如“换了人间”。高培勇以2007年和2006年财政收支格局为例，做了如下的阐释和说明。2007年，在收入一端，国有经济单位对税收的贡献，已经从1978年的86.8%退居到19.2%，加上集体经济单位贡献的1.6%，国有和准国有的税收贡献率不过20%强。与此同时，包括股份制企业、私营企业、外商投资企业等在内的多种所有制企业以及其他来源的缴纳，已占到了79.2%。我国的财政收入已经呈现多元化的格局，已由取自家之财转向了取众人之财。在支出端，2006年，基本建设占预算内财政支出的比重已从1978年的40.2%下落至11.33%。同时，专门投向国有经济单位的其他支出份额也呈大幅下降态势。如增拨企业流动资金支出（0.04%）、挖潜改造资金和科技三项费用支出（4.5%），分别较之1978年下降了5.86%和1.1%。相比之下，面向全社会的诸如养老保险基金补贴、国有企业下岗职工基本生活保障补助、城市居民最低生活保障补助、抚恤和社会福利救济费等社会保障支出以及文教科学卫生事业费支出和政策性补贴支出等所占的份额，分别上升至11.25%、18.69%和3.58%。因而，可以说，我国的财政支出也已经呈现多元化的格局，正在由办自家之事走向办众人之事。

高培勇所描述的上述发展，表明我国财政建设已经进入“公共财政”的阶段，

或者至少说决策者已经把公共财政建设作为我国财政发展的基本目标。20 世纪 80 年代进行的财政大包干改革，着眼于解决计划体制下地方政府没有发展本地经济、增加收入的激励问题。1994 年进行的分税制改革，虽然着眼于解决财政大包干制下出现的两个比例（财政收入占国民收入比例和中央财政收入占全国财政收入比例）下降的问题（国务院，1993），但其改革的长期目标体现于所谓“统一税法、公平税负、简化税制、合理分权”十六字原则（高培勇，2008）。在 1994 年同一年《预算法》公布，明确规定了从中央到省、地、县和乡镇五级政府“一级政府、一级预算”的财政体制。但是，可以说，直到 20 世纪末为止，我国财政体制改革的重点在于收入而非支出端。这一局面，在 1998 年出现了重大的改变。在该年 12 月 15 日举行的全国财政工作会议上，时任中共中央政治局常委、国务院副总理的李岚清（1998）代表中共中央明确提出，要积极创造条件，逐步建立公共财政基本框架。从此，支出管理成为财政改革的中心。同样在 1998 年，财政部开始进行新财政预算制度建设，部门预算、政府采购和集中支付改革相继展开。新的预算科目改革计划也于 1999 年开始进行，在 2004 年底在财政部部长办公会议上审议通过了《政府收支分类改革方案》，于 2005 年试点运行，在 2007 年全国统一铺开。（朱秋霞，2007：第 13 章；宋向红，2009；季秀杰，2007）。

根据朱秋霞（2007：261-262）的概括，预算科目改革的主要内容为以下三个方面：第一、对政府收入进行统一分类。具体内容又包括三点。一是在原有的一般预算收入、政府性基金预算收入、债务预算收入的基础上，将预算外收入和社会保险基金收入纳入政府收支分类范畴。二是按照国际通行做法将政府收入划分为税收收入、社会保险基金收入、非税收入、贷款转贷回收本金收入、债务收入以及转移收入等。三是细化了收入科目层次。第二、建立了新的政府支出功能分类体系。过去预算支出是按经费性质分为基建费、行政费、事业费等。新的支出功能分类不再按经费性质、而是按政府的职能和活动设置科目。支出功能分类设置类、款、项三级。类级科目反映政府的某一项职能，款级科目反映为完成某项政府职能所进行的某一方面工作，项级科目反映某一方面的具体支出。比如教育是类级科目，普通教育是款级科目，普通教育下的小学就是项级科目。第三、建立新的支出经济分类体系，即对财政支出的具体经济构成进行分类，把功能支出的类、款、项下的内容，从财政支出的具体经济构成进行分类。支出经济分类

设置类、款两级。类级科目包括：工资福利、商品和服务支出、对个人和家庭的补助、转移支付、基本建设支出、其他资本性支出等。款级科目是对类级科目的细化，例如工资福利支出类下包括基本工资、津贴补贴、奖金、社会保障缴费、伙食费、伙食补助费、绩效工资和其他工资福利等款级科目。朱秋霞认为，新的预算科目改革中的收入分类可以清晰地反映政府各项收入的具体来源，支出功能分类使得政府财政支出的方向和用途在预算上能够清楚地反映，经济分类则是加强政府预算管理、部门财务管理以及政府统计分析的重要手段。据此，她指出，“预算科目的改革是建立现代预算制度的基础，不仅有利于加强财政管理，更重要的是有利于人大和审计部门的监督。……。因此，也许可以说，从 2007 年使用新的预算科目开始，中国的新预算制度建设才真正开始”^①。

以上关于改革开放以来中国财政发展的论述表明，建设一个与公共服务型政府相适应的公共财政体系，已经成为执政党高层领导的共识，并在财政部那里得到了一定程度的贯彻。那么，这些发展在中国的公民那里获得了什么反响？他们对政府的财政职能有何期待？对政府使用财政资金提供的公共服务的绩效和质量作何评价？他们对政府财政职能的期待和对财政提供的公共服务的质量与绩效的评价有何关系？他们对政府施政满意度评价，与他们对政府财政职能的期待和对财政提供的公共服务的质量和绩效的评价有何关系？探讨这些问题有助于我们从公民评价的角度，研究公共财政和公共服务型国家的建设。我们将主要通过问卷调查的方法来完成这个任务。

第二节 相关文献综述

本研究的主体，是就我国公民对政府财政的需求和绩效（满意度）的认知和评价进行问卷调查，并以调查形成的数据进行统计分析，从中找出带有规律性的发现。因此，本研究基本上属于对政府服务、公共服务的需求和满意度研究，或者说，属于公共服务质量的研究。事实上，学者们都不约而同地从需求和满意两个维度来测量公共服务的质量。如张成福和党秀云（2001）的《公共管理学》一书在论及公共服务质量时所言，在政府中，所谓质量，是指民众第一次以及每一

^① 参见朱秋霞：《中国财政制度——以国际比较为角度》，上海：立信会计出版社，2007 年 10 月第 1 版，263 页。

次接受政府服务时，该服务均能满足民众的期望和需求。与此相似地，林尚立（1998）在《国内政府间关系》一书中把政府公共服务质量定义为民众每次接受政府服务时，该服务所能满足民众的期望与需求的程度。在这一节，我们首先对有关政府服务、公共服务需求和满意度的既有国内外研究做一回顾，然后，对既存的公共服务需求和满意度的研究框架做一描述。

一、既存研究概览

为了把握国内对公共服务需求和满意度的研究现状，我们在中国知网对如下四个数据库进行了关键词搜索：中国期刊全文数据库、中国期刊全文数据库（世纪期刊）、博士学位论文全文数据库和中国优秀硕士学位论文全文数据库。我们于2012年4月4日采取了关键词+模糊搜索方法，对“公共服务满意度”和“公共服务需求调查”进行搜索，得出了如表1.1所示的结果。“公共服务满意度”和“公共服务需求调查”搜索分别产生558件和93件论文。在进行“公共服务需求调查”搜索之前，我们先使用“公共服务需求”关键词进行了搜索，产生了3072篇论文，其中许多并非是基于公共服务需求调查形成的论文。为此，我们改用“公共服务需求调查”关键词进行搜索，搜索结果93篇论文，大多为与公共服务需求相关的调查研究性论文。

从表1.1报告的数据看，有关公共服务和政府服务需求和满意度的研究在我国已经俨然成为一个不小的学术产业。从近两年发表的相关学术成果看，我国学者关于公共服务和政府服务需求和满意度的研究，早已跨过了知识和方法引进和介绍的阶段，而进入了立足于本土研究中国问题的境界。这一点，首先可以从相关的学位论文看出。我们以“公共服务满意度”为搜索关键词，采取模糊搜索方法，并把搜索范围局限于2010年至2012年博士学位论文全文数据库和中国优秀硕士学位论文全文数据库，产生了80篇相关硕士或博士学位论文。通过进一步筛查，我们发现表1.2所列的学位论文与本文的研究课题直接相关。这些论文大都是对公众的政府服务满意度的实证研究，涉及领域包括一般政府、电子政务、公共安全、行政审批、城市居民公共服务、农村居民公共物品等，研究的政府层次多为基层特别是县区级基层政府。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库